

市町村の合併の特例に関する法律の改正と合併の実態

山 田 光 矢

目 次

- 一 はじめに
- 二 「市町村の合併の特例に関する法律」制定の前史としての明治の大合併
- 三 「市町村の合併の特例に関する法律」改正の背景としての昭和の大合併
- 四 「市町村の合併の特例に関する法律」の一部を改正する法律」制定と合併運動の実例
- 五 合併協議会の設置に関する住民請求の実情とその結果
- 六 合併と分権の相関関係の稀薄さと今後の方向性

一 はじめに

日本の地方自治制度改革のための手段の一つに、明治二十一年の「町村合併に関する内務大臣訓令第三五二号」に基づき、明治三十二年に実施されたいわゆる明治の大合併と、昭和二八年に三年間の時限法として制定された「町村合併

市町村の合併の特例に関する法律の改正と合併の実態(山田)

促進法」および、昭和三十一年に五年間の時限法として制定された「新市町村建設促進法」に基づき、昭和二八年から昭和三八年にかけて実施されたいわゆる昭和の大合併という、国家規模で一斉に実施された二つの市町村合併がある。明治の大合併は、日本型近代国家の基礎となる大日本帝国憲法制定および地方制度の確立の過程と、日本における資本主義の勃興すなわち産業革命の進展に対応した、中央集権制の確立に対応する形で実施されたものである。また昭和の大合併は、第二次世界大戦後の日本国憲法の制定および民主的な地方制度の確立の過程と、産業の復興とその後の高度経済成長にむけた経済的な基盤づくりの過程の中で実施されたものである。

これら二つの合併に関しては、「明治二十一年市町村合併は市制町村制のもとにおいて『独立自治ノ目的』を達するためであり、昭和二八年の町村合併の目的は、日本国憲法のもとにおける新しい自治制度の責任主体としての機能を果たすための行財政能力の充実にあつた⁽¹⁾」とする視点も見られる。しかし他方では、明治の大合併は殖産興業策の放棄と、「松方デフレ」による企業勃興を通じた産業革命の遂行による、資本主義経済体制の確立に適した中央集権型の広域的な地方制度の確立をめざしたものであり、昭和の大合併は戦後復興を土台とした経済発展策の遂行を通じて高度経済成長に適した、新中央集権型の広域的な地方制度の確立をめざしたものであるという評価がでてくることになる。この二つの国家主導で全国一律に実施された合併には、権限と財源を国家に集中させ、限定された財源を特定の地域や業種に集中投下することによって経済の発展をめざそうとする目的が見られる。ただし明治の大合併は天皇主権の確立を目的とした大日本帝国憲法制定を予定したものであり、中央集権を目的とした広域行政の導入であったのに対して、昭和の大合併は日本国憲法の地方自治の保障を前提に、中央政府がナショナル・ミニマムによる後見的な立場から地方公共団体を動かすという新中央集権型の地方制度の確立をめざした広域行政の導入であった。

二 「市町村の合併の特例に関する法律」制定の前史としての明治の大合併

明治政府は大合併に先立ち、廃藩置県を遂行した後に、大区小区制の導入から郡区町村編成法による江戸時代末期以来の地方団体の再活用、さらに連合戸長役場制や市制・町村制の導入と、矢継ぎ早に基礎的地方公共団体の整備に着手している。その最大の目的は民権運動や民衆の根強い抵抗に対峙しつつ、いかにして徴税・徴兵・教育・衛生・土木等国家が必要と見なす近代化の諸事業を円滑に民衆に担わせることができるかという点にあった。言い換えれば生産と生活の共同体である村落を、国家の近代化のための諸行政を遂行する行政村として再編してゆけるかにかかっていたのであり、そのために市制・町村制の準備過程において明治の大合併を実施したのである。⁽²⁾ それゆえ明治の大合併には、「社会経済の発展による生活空間の拡大というような自然発生的な要因に基づくのではなく、明治国家の下部構造を担う行政単位としての能力の創出という行政便宜的な要因に基づくところにその大きな特徴⁽³⁾」が認められるといった評価や、「もともと、町村制施行の前提として遂行された大規模な町村合併は、何ら町村の自発性に基づくものではなく、予想される新たな国政事務を有効に遂行しうるだけの『自治能力』をそなえた行政村をつくり出すために、政府―県官の指導の下に半ば強制されたもの⁽⁴⁾」であるといった評価が見られる。

「一八八〇年代後半は史上最初の企業勃興期であり、その前提は『松方デフレ』のなかで準備された⁽⁵⁾」との指摘が示すように、日本型資本主義の形成の源となったものは、「外征論」の敗北と「殖産興業論」の衰退にともなう「松方デフレ」であった。維新政府には、大別すれば天皇を中心とする中央集権的政治体制の確立をめざす藩閥勢力と、

上からの立憲制をめざす民権派の対立が見られた。藩閥勢力は「外征論」と「殖産興業論」を唱えることによって民権派の影響力の抑制を図った。しかし皮肉にも、一九七七年の西南戦争により「外征論」者は政府部内より放逐され、西南戦争の戦費支出がもたらしたインフレは「殖産興業論」を挫折させた。インフレ対応策として政府が採用したものが「松方デフレ」政策である。このデフレ政策が日本における私企業の勃興を促し、産業革命を進展させたことから、日清戦争後あるいは遅くとも日露戦争後に資本主義経済が確立されたのである。⁽⁶⁾この「松方デフレ」から日清戦争の間の産業革命の始動期に明治の大合併が推進された。

明治二年の電信の導入や明治五年の鉄道の開業は、経済の発展と社会資本の整備がなされるにたがって人々の日常生活圏が拡大することを暗示した。また一八八〇年代後半の青森から東京を通して下関に至る本州縦貫幹線である、経済的軍事的目的を有する太平洋側を中心とした官設鉄道の整備と、五大私鉄による鉄道事業の台頭や道路網の整備は、日常生活圏や日常生活圏あるいは社会経済圏の拡大を予測させるものであった。明治の大合併は、極小な町村規模を新たな社会情勢に対応可能な広域的な地方団体に変革させようとする要求への対応策としての性格がみられ、またその後の経済発展を支えた面が認められることも否定できない。ただし鉄道や道路の恩恵に沿うことができなかった地域は、その後「後進地帯」としての地位に甘んじることを余儀なくされていくのであり、太平洋側を中心として、周辺の農村を新たに興隆した在郷の田舎街に、田舎街は地方都市に、そして地方都市は東京や大阪といった大都市にそれぞれ新たに関係づけられ、前者の発展が後者に依存するという重層的な関係を形成していったのである。⁽⁷⁾

明治の大合併は日本の地方公共団体が国の権限の一部を担うだけの規模の市町村の形成を目指していたことは疑い

ない。しかし現実の地方行政においては中央集権主義が強力であり、基礎的自治体の規模の拡大が分権と直結するものではなかった。なぜなら天皇主権を確立した明治維新には、「国民という抽象人格に主権（団体主権）を委ねてしまふ西欧的手法が取れない限り、国家だけは、容易に家団体から抜け出せなかった」という特徴がみられたためである。近代型統一国家を形成しながら国家を家団体のままで多くの行政需要に対応させることは困難であり、そこには「地方分権を行い、国家の行政負担そのものを家団体という形式と矛盾しない程度まで軽減する」必要や、「国家の統一を維持していこうとするならば、当然国家は無限に行政権を拡大していくわけにはいかない、ここでも、適正な地方分権が必要になってくる」ことになる。⁽¹⁰⁾ それゆえ明治政府は中央集権制下の分権である官治型の地方制度を導入したのである。

それゆえ明治の大合併は村落共同体であった町村を行政村へ移行させ、国家意思の末端への徹底という役割をそこに持たせたのである。それを強固にしたものが日露戦争の勝利であり、それは国民を大國主義・國家主義へと向かわせ、國家の推進する地域行政を積極的に受け入れる素地を育んでいった。農村青年も小学校―青年団―軍隊―在郷軍人会・農会といった國家が用意した公共団体を通じて、富國強兵の國家的理念や近代的・科學的知識を習得して帝國日本の優秀な臣民に育て上げられていくコースにとって代られていったのである。⁽¹¹⁾ その後の世界大恐慌や日中戦争から太平洋戦争へ至る過程では、より中央集権的なものに地方制度は変質されていき、それに対応する形で部分的な合併が遂行されていったのである。

三 「市町村の合併の特例に関する法律」改正の背景としての昭和の大合併

昭和の大合併の背景にも、ある程度、明治の大合併と同様の傾向が認められる。傾斜生産方式による戦後復興策は、石炭と鉄鉱を中心としたことから、北海道から東京を経由し九州に至る太平洋側の鉄道網と道路網を中心に、三大都市圏を発達させ、その周辺に位置する地方都市を衛星都市化し、その周辺の市町村を経済的に強力に依存させていくことになった。他方日本海側の市町村には太平洋側の市町村に比べて大きな経済的な格差が生じ、過密・過疎現象の萌芽となるべき社会的な傾向を生み出していくことになった。また日本国憲法の制定と憲法による地方自治の保障、やシャウプ勧告の市町村優先主義を実現するための基盤整備には、付与される事務権限を遂行する能力を有する地方団体の確立が必要不可欠な要件であった。現実には機関委任事務の創設やナショナル・ミニマムを前提とする新中央集権主義や新々中央集権主義により、地方公共団体の区域の拡大と分権は直結しなかったのである。

市町村優先主義に基づく地方分権を実現するには、戦後の日本の小規模市町村をどの程度まで拡大させるかが問題となった。当時一万余存在した町村の平均人口は約五千人であったが、平均人口未満の町村が全体の六六%を占めていた。地方行政調査委員会は、戦後の学制改革によって義務教育の単位となった中学校を設置し運営していくには、五五〇人から七、〇〇〇人の人口規模が、自治体警察を運営していくには二五、〇〇〇から二九、〇〇〇人の人口規模が、そして民生事務の遂行には八、〇〇〇人の人口規模が、さらに消防の運営には一四、〇〇〇人の人口規模が必要であると試算している。⁽¹²⁾ この試算は、日本国憲法の要求する地方分権の確保と、その具体策としての市町村中心主義

に基づいた事務権限の配分のためには、適正な人口規模の確保を可能とする範囲まで市町村を合併させ広域化させることが必要なことを示している。また徐々に戦後復興から戦前を越えた経済発展への転換が予定されていた当時においては、産業化と都市化に対応可能な規模を有する広域的な市町村の建設を予定した範囲での市町村合併を推進しておくことが要請されたのも当然といえる。

明治の大合併が電信の導入や鉄道や道路の整備が進捗している状況中で将来を見据えて実施されたのと同様に、昭和の大合併も戦後の鉄道や道路の整備が進捗している状況の中、東海道新幹線や名神高速道路の建設計画の公表や着工という状況の中で実施されている。¹³昭和の大合併の完成期は池田内閣による高度経済成長策の開始期と重複しており、戦後復興から経済発展への移行期に対応した広域的な地方公共団体の確立が合併の一つの目的となっていた。この昭和の大合併に実質的な効果を付与するために政府によって計画されたものが、一九六二年に策定された「全国総合開発計画」であった。同計画は、太平洋ベルト地帯を中心に財源を投下することによって実施された戦後復興策の結果である地域格差是正を目的として、一五の新産業都市と六つの工業整備特別地域を指定してそこに重点的に財政を投下する拠点開発方式を導入した。しかしこの計画は過密・過疎現象の顕在化をもたらし、新たな地方自治のあり方を模索させることとなった。¹⁴

第二次世界大戦後の市町村における地域格差の拡大がもたらした問題のもう一つの側面は大都市問題であった。戦後に人口が八〇万人を越す市は大阪・京都・名古屋・横浜・神戸であり、六番目の福岡市は人口四〇万人強にすぎなかった。そこで政府は大都市に対する行政事務再配分の特例を設けることとし、昭和二二年の地方自治法において特別市制を創設した。しかし特別市制の設置には特別法の制定が必要とされ、愛知県で実施された名古屋市を特別市と

する法律案が愛知県民の住民投票において否定されたことから、政府は一九五六年に地方自治法を改正し、「特別市」の条項を削除するとともに、「大都市に関する特例」すなわち政令指定都市制度を創設したのである。ここに戦後日本⁽¹⁵⁾の市町村合併には、高度経済成長期に向けた基礎的⁽¹⁵⁾地方公共団体の行政能力の拡充をめざすいわゆる昭和の大合併と、広範囲にわたる行政事務の再配分をうけて自治を達成しようとする、大都市創設に向けた周辺市町村の取り込みを前提とする合併の二つの種類のものが見られることになったのである。

明治の大合併が中央集権制の拡充に役立ったとすれば、昭和の大合併は基礎的⁽¹⁵⁾地方公共団体の行政能力の拡充に役立ち、新中央集権主義の下で国家からの行政事務の再配分を受けることはなかったものの、「その後の昭和三十年代の社会経済の進展と、それに起因する市町村行政の内容の高度化、複雑化、或いは新規行政需要の発生、各種開発行⁽¹⁶⁾政……計画行政の展開というものに対する受入体制の整備が、タイミングよく、事前に完了した形となった」という効果をもたらしたのである。まさに行政国家を先取りする形で、戦後の日本において市町村の合併が実施されたのであるが、地方分権を要請する立場からは行政事務の再配分がなされないことは大きな不満として残ったのである。そのため五年間の時限法であった「新市町村建設促進法」は、失効の年である昭和三十六年に三年間延長されることになり、同時に「市の合併の特例に関する法律」が制定され、政令指定都市の建設を目的とした北九州市が昭和四八年に従来の門司市・小倉市・八幡市・戸畑市・若松市の五都市を合併させることによって誕生したのである。北九州市と同時期に百万都市の建設を目指した岡山県南広域市建設構想は、中心市である岡山市と倉敷市の対立の結果実現されなかった。

全国総合開発計画に基づいて指定された新産業都市の合併は、将来の地域の一体性に対応するための先行的な合併

であり、その一つのモデルであつた岡山県南広域市建設構想が失敗に終わったことから、新産業都市建設促進法第二三条に新産業都市の一体的な建設を促進するため、市町村合併によりその規模の適正化並びにその組織及び運営の合理化に資するよう配慮しなければならないとする規定を置いていたのであるが、自治省は積極的に合併を推奨する立場をとらず、合併を用いるか事務の共同処理方式を用いるかについて対象地域の自主性に任せる姿勢をとつたのである。⁽¹⁷⁾ただし昭和四〇年に「新市町村建設促進法」と「市の合併の特例に関する法律」を合わせた形を持ち、市町村の自主的合併を支援する内容を持つ「市町村の合併の特例に関する法律」を一〇年間の時限法として制定したのである。この時期に、郡山市による一〇町村の吸収合併や、常磐地区一四市町村によるいわき市建設といった、将来の一体性を先取りする大規模合併が実施された。⁽¹⁸⁾

全国総合開発計画が太平洋ベルト地帯と新産業都市の発展に寄与したことは、他の地域との格差すなわち過密・過疎現象をより顕著なものとした。その反省にたつて昭和四七年に閣議決定されたものが「新全国総合開発計画」である。新産業都市建設促進法が合併の規定を置きながら、それを強制はしなかったものの、「市町村の合併の特例に関する法律」を制定することによって自主的合併を促したことは、高速交通体系の整備が中心市と周辺市町村の相互関係を強化し、一体化した形で行政の推進が必然的なものとなることを理解していたことを示している。それゆえ新全国総合開発計画では、大都市周辺地域といわき市を除く地域に三三六の広域市町村圏を設定し、総合的な行政の推進を期待し、その運営主体として、従来の協議会方式や一部事務組合方式に加えて、複合一部事務組合方式を地方自治法の改正を通じて創設したのである。この広域市町村圏の設定に対しては「今日の段階では、第三の市町村合併を手がけることなく、従来の市町村はそのままとして、広域処理の必要とされる行政項目のみを、共同処理の形で合理

的に解決しようとする方策が、この広域市町村圏設定の主要なる狙いといえよう。…略…これを機能的合併と呼ぶ向きもある⁽¹⁹⁾」との指摘は、日本の地方行政には広域行政に向かっていく可能性が高いことを示している。

こうした中で「市町村の合併の特例に関する法律」は、昭和五〇年と六〇年に、それぞれ一〇年の時限法として延長された。さらに平成に入ると、まず平成四年に「地方分権特例制度」が導入され、中央省庁の抵抗に合い臨時行政改革推進審議会の答申よりは内容が後退してはいるものの分権への意気込みが示された。ついで平成六年には地方自治法の一部を改正する法律⁽²⁰⁾が制定され、広域合併を前提とする「中核市」制度と、広域的な事務の共同処理を前提とする「広域連合」制度が導入され、あわせて地方公共団体の組合の規定も充実されている。平成七年には「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」と「地方分権推進法」が制定され、前者においては、合併の前提となる関係市町村による合併協議会の設置について、市町村の住民が五〇分の一以上の署名をもって、当該市町村長と長を通じて対象市町村の長に請求できることとし、後者においては政府および中央省庁に対して地方分権の推進を義務づけたのである。

このように明治維新以降日本の地方自治制度は、ある面において広域行政すなわち市町村の合併を中心に改革されてきている。地方公共団体が遂行する事務の多様化は、地方公共団体の種類の多様化を要求するが、それは組織と機構の複雑さを招き、行政機構を混乱させることにもなりやすい。行政の効率性の要請は一定のスケール・メリットを要求するが、その主体が国の出先機関であるべきかあるいは地方公共団体であるべきかは問題としない。行政の民主化が地方分権を要請しているにすぎない。そこで考えなければならないことは、地方行政における民主化と効率化を同時に達成することを可能とする区域の設定と権限の配分である⁽²⁰⁾。

平成七年の「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」の制定は、行政需要の拡大に広域行政をもつて対応する明治以来の日本の地方自治行政の方向性を受け継いだものといえる。特に今日の日本では「政治、経済、文化、都市機能等の相当の集積をみている中枢都市、中核都市への人口の集中があげられる。すなわち、ブロック内中枢都市（札幌、仙台、広島、福岡等）で人口の集中が続いており、また三六道県で県庁所在地に人口のシフトが続いている」ことは、中心都市と周辺市町村の総合的な地域経営の実施の必要性を示しているのであり、そうした合併を推進するためのものであったことがうかがえる。たしかに地方公共団体の区域の適正規模を特定することは困難であり、地域住民の意思の尊重が必要であるが、この法律の制定はそうした方向性にも配慮したものであり、その今後の方向性を十分に考察してみる必要がある。

四 「市町村合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」制定と合併運動の実例

「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」の制定によって導入された、合併協議会設置を要求する住民発議がなされた主要な事例としては、平成七年五月の宮城県名取市の住民による仙台市との合併に関する協議会の設置の発議と、埼玉県上尾市と伊奈町の住民による浦和市・大宮市・与野市との四市一町による合併のための協議会の設置の発議、そして八月の常北町の住民による水戸市との合併協議会設置のための住民発議がみられる。この三つのケースの結論はそれぞれ異なったものとなった。

宮城県では昭和六〇年当時人口約七〇万人であった仙台市が、政令指定都市移行を目指して一〇〇万人都市形成へ

向け周辺市町村との合併に着手した。昭和六二年に宮城町を、昭和六三年に泉市と秋保町を合併し、人口約八五万人で平成元年に政令指定都市へ移行した仙台市にとって、一〇〇万都市建設のためには名取市との合併は大きな課題であった。平成七年に人口九三六、七三三人となった仙台市が人口六一、〇二五人の名取市と合併することは、人口の自然増と社会増が継続していることもあって、一〇〇万都市建設の完成ともいえるものであった。また仙台空港が名取市におかれていることも、仙台市が名取市との合併を求める大きな要因であった。それゆえ名取市民からの合併協議会設置の住民発議に対して、仙台市議会は五八対五という圧倒的多数で設置を可決したのに対し、名取市議会は四対二一の圧倒的多数で設置を否決したのである。⁽²²⁾

東京圏にある三県の中で唯一政令指定都市をもたない埼玉県にとって、政令指定都市を有することは一つの希望であり、その対象と考えられている地域は浦和市と大宮市と与野市を中心とした地域である。政令指定都市となるべき要件は人口五〇万人以上であるが、現実には将来人口一〇〇万人強を予定される人口八〇万人以上の市で、面積が約二〇〇平方キロメートル以上とされている。浦和市の人口は四四四、七九七人、大宮市の人口は四二六、四五九人、与野市の人口は八〇、五四四人で合計九五一、八〇〇人であり、この地域が政令指定都市となるべき人口要件は十分に満たしているが、面積は浦和市が七〇・六七平方キロメートル、大宮市が八九・三八平方キロメートル、与野市が八・二八平方キロメートルの合計一六八・三三平方キロメートルで、要件よりも若干狭く三市以外の市町村との合併が必要である。こうした条件のもと、昭和五三年に浦和市・大宮市・与野市と共に「埼玉中枢都市圏」に指定され、昭和五七年には「埼玉中枢都市圏構想(YOU And Iプラン)」を策定し、広域的な事務の共同処理にむかっていた上尾市と伊奈町の住民は、四市一町の同時合併を求めて合併協議会設置の住民発議を行ったのである。発議に対し

ては浦和市と大宮市と与野市の議会は、三市による先行合併の優先を重視し合併協議会の設置を否決、上尾市と伊奈町の議会は四市一町の同時対等合併を求めて可決したのである。しかし地理的な関係もあって、その後大宮市議会が四市一町の同時合併を支持したことから混乱が生じている。⁽²³⁾

茨城県における水戸市と常北町の合併協議会の設置に関する常北町住民の発議は、平成七年二月一八日の水戸市議会と常北町議会で可決され、同月二七日には、水戸市執行部から市長（会長）を含む六名の委員を、水戸市議会から一〇名の委員を、また常北町執行部から町長（副会長）を含む五名の委員を、常北町議会から一〇名の委員を、さらに学識経験者から六名の委員を選出し、三七名の委員による第一回目の「水戸市・常北町合併協議会」を開催し、各種規約等を定めることで、今後合併に向けた協議を継続することになった。⁽²⁴⁾

合併は何のために行われるべきであり、どのような手続きや理念に基づいて行われるべきかについて、ここでは埼玉県と茨城県をモデルに考察して行きたい。なぜなら宮城県の合併問題は仙台市の政令指定都市の拡充のためであって、相手方（名取市）が受諾するか否かだけが問題となっているためである。一極集中が問題となっている首都圏において、住民発議による合併協議会の設置が求められた埼玉県と茨城県における実情と望ましい合併の方向性を、分析してみたい。

首都圏は南関東すなわち東京都と神奈川県・埼玉県・千葉県によって構成される東京圏と、北関東すなわち群馬県・栃木県・茨城県の三県あるいはこれに山梨県を加えた四県すなわち北関東・山梨地域に区分できる。南関東すなわち東京圏では、東京駅から約三〇キロ圏に、東京圏の再編整備のための業務核都市となる県庁所在地や八王子市・立川市・川崎市・大宮市といった都市が存在し、約五〇キロ圏に副次核都市となる青梅市・厚木市・熊谷市・成田

市・木更津市が存在する地域であり、⁽²⁵⁾東京中心部と密接な関係を有する地域である。他方北関東・山梨地域は、例外的に茨城県南部に位置する土浦市と筑波研究学園都市が業務核都市に含まれているように、茨城県自体は、南部は南関東に北部は北関東に含まれるが、⁽²⁶⁾県庁所在地が東京駅から約一〇〇キロ圏に存在する地域であり、「東京大都市圏や東北、上信越との関連など国土構造全体の中でも重要な位置を占め、また自然資源の豊かさなどを背景に、今後大きな役割が期待される地域」⁽²⁷⁾である。

ここで埼玉県を南関東のモデルとし茨城県を北関東・山梨地域のモデルとしたのは、両県とも合併協議会の設置に対する住民発議が行われたことにもよるが、その市町村の実態にかなりの共通性が認められるためでもある。日本の市区町村は現在三三五であり、一都道府県平均六九市(区)町村となっている。埼玉県は四二市三九町一一村の合計九二市町村を有し、市(区)町村数では全国八位であり、茨城県は二〇市四二町二三村の合計八五市町村を有し、全国で一三位の市町村数となっている。人口は埼玉県が六六九万二千人で全国五位であり、茨城県は二九三万五千人で一一位であって、市区町村の平均人口も埼玉県が七二、七三九人で全国五位であり、茨城県は三五、四二九人で全国一二位となっている。総面積は埼玉県が三七九七平方キロメートルで全国三九位であり、茨城県は六〇九四平方キロメートルで全国二四位であるが、市区町村の平均面積では埼玉県が四一・二平方キロメートルで全国四五位であり、茨城県は七一・七平方キロメートルで全国三五位となっている。

こうした数字からみた場合両県とも面積の狭い市町村の区域に人口が密集していることがわかる。ただし市町村の可住地平均面積では埼玉県は二五・三平方キロメートルで全国三一位であるのに対して、茨城県は四三・三平方キロメートルで全国七位となっている。このことは埼玉県では居住可能な地域に人口が集中し、近隣市町村の境界が不鮮

明であつて、本来一体化傾向を有している地域が複数の市町村に区分されている実態が読み取れる。他方茨城県では広範に人口が点在しており、各市町村の独立性が一応高いであろうことが理解できる。それゆゑ埼玉県では、本来一体的な性格を有する地域を単位として合併が思考されるべき傾向があり、そうした地域を中心に事務の共同処理を実施する必要がある。他方人口の点在が認められる茨城県では、埼玉県に比べて市が少なく村が多いことから、中心市と周辺市町村が有機的な連関を有していることが読み取れる。ここでは各基礎的地方公共団体が自己のおかれた環境に合わせて独自の行政を遂行することが一応可能となつてゐるといえる。⁽²⁸⁾

たとえば国が設定した広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏を通じて両県を比較した場合、埼玉県には川口市・浦和市・大宮市・与野市・上尾市等を中心とする一一市二町一村からなる人口二百万人を越える埼玉中央をはじめとして、人口百五〇万人を越える川越市と所沢市を中心とした一〇市二町からなる埼玉西部第一、人口百万人強の岩槻市、春日部市、草加市、越谷市、三郷市を中心とする六市三町からなる埼玉東部、人口六〇万人強の行田市や久喜市を中心とする六市九町一村からなる埼玉県利根、そして人口三十五万人弱の飯能市や坂戸市を中心とする四市二町一村からなる埼玉西部第二の五つの大都市周辺地域広域行政圏と、秩父市を中心として一市五町三村からなる人口一二万の秩父、本庄市を中心に一市四町一村からなる人口一三万の児玉郡市、熊谷市を中心とする二市六町一村からなる人口三八万人の大里、および東松山市を中心とする一市六町三村からなる人口二四万人の比企の四つの広域市町村圏が設定されている。大都市周辺地域広域行政圏の平均市町村数は一二、平均人口は百十万人強、平均面積は四〇〇平方キロメートル弱であり、広域市町村圏の平均市町村数は九、平均人口は二二万人弱で、平均面積は四〇〇平方キロメートル強である。⁽²⁹⁾

他方茨城県には下館市を中心とする二市五町一村からなる人口二二万の筑西、古河市を中心とする三市六町二村からなる人口三五万人の茨城西南地方、大宮町を中心とする三町二村からなる人口七万人の大宮大子地方、水戸市を中心とする三市八町四村からなる人口六五万人の水戸地方、土浦市を中心とする二市五町三村からなる人口三六万人の土浦・石岡地方、鹿嶋町を中心とする八町四村からなる人口二七万人の鹿行地方(ただし当該地域は鹿嶋町と大野村が合併し鹿嶋市を形成したことから、現在では一市七町三村から構成されている:著者注)、取手市を中心とする二市三町一村からなる人口二四万人の常総地方、日立市を中心とする四市二町二村からなる人口三六万人の県北地方、竜ヶ崎市と牛久市を中心とする二市二町五村からなる人口二三万人の稲敷地方、そしてつくば市を中心とする一市一町からなる人口一七万人からなる筑南地方の一〇の広域市町村圏に区分されている。一圏域の平均市町村数は八・五、平均人口は三〇万人、平均面積は五九〇平方キロメートルである。⁽³⁰⁾

埼玉県では五つの大都市周辺地域広域行政圏に人口が集中し、そこでは市町村間の緊密性が高いことがわかる。他方広域市町村圏では人口密度も低く、各市町村が分離して存在している傾向が強いことがわかる。また茨城県の広域市町村圏ではほぼ埼玉県の広域市町村圏と同様の傾向が認められる。大都市周辺地域広域行政圏の全国平均は、市町村数が九、人口が八六万人強、面積が四〇〇平方キロメートルであり、埼玉県の大都市周辺地域広域行政圏は若干狭い地域に多くの市町村と人口を抱えていることがわかり、ここでは市町村規模が小さすぎるとの結論を導き出すことができる。他方広域市町村圏の全国平均は、市町村数が九、人口が二一万人、面積が一千方キロメートル強であり、埼玉県の広域市町村圏では市町村数と人口は平均値であるが面積が半分弱であり、茨城県のそれは市町村数がほぼ平均値であるが、人口は若干多く面積は半分強となっている。

ただし平均面積は、三千平方キロメートルを越える北海道と一千平方キロメートルを越える一三の県によって平均値が極端に高められているのであり、茨城県がほぼ平均値である。確かに人口規模からいえば水戸地方広域市町村圏がガリバー型の存在となっているが、その面積が一千平方キロメートル強であり、面積・人口ともにほぼ平均値の二倍であつて、人口密度的には突出した存在とはいえないばかりか、全国的にみて極端に広域的な道県の広域市町村圏と同様に面積だけが広すぎる存在ということになる⁽³¹⁾。たしかに地方公共団体の適正規模の明確な基準は存在しないが、基礎的の地方公共団体すなわち市町村を例にとつた場合、それは共同社会すなわち人々の日常生活圏と一致すべきことが要求され、かつ能率的な行政遂行を基準として設定される必要がある。しかも区域の設定においては当該区域において行使される行政機構と無關係に考察されるものではなく、一般的に拡大化傾向がみられるが、国によつてもかなり相違がみられるものである⁽³²⁾。

日本の地方公共団体の広域化は、明治の大合併と昭和の大合併においては、社会的な変化の実態に即応する形で実施された。しかし「市町村の合併の特例に関する法律」の制定以降は、将来の広域行政の方向性を勘案した形での当該地方公共団体同士の主体的な合併が予定されるようになった。これを先取りした形で設定されたものが、機能的合併を目的とした広域市町村圏であり、それゆゑ広域市町村圏と同一の規模をもつ市町村合併を先行させた「いわき市」には広域市町村圏は設定されなかつたのである。また大都市周辺地域広域行政圏はその後同様の目的をもつて設定されたものである。そうした経緯から見れば、今後の合併はこの二つの広域行政圏を基準として実施されるべきだということになる。だが今回の「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」の制定の結果生じた事例は、広域行政圏よりもかなり狭い範囲での自主的な合併を目指すものであつた。

たしかに近年のモータリゼーションの発達に伴う人々の日常生活圏の拡大は、一九八〇年と一九九〇年の国勢調査を通じて三三七の広域市町村圏を対比した場合にも、三三七の圏域において、自己の居住する市町村から圏域内の他の市町村、特に周辺市町村から圏域内の中心市に通勤あるいは通学する割合が増加しているのである。⁽³³⁾こうした傾向から見て、人々の日常生活圏はほぼ広域市町村圏あるいは大都市周辺地域広域行政圏と一致する傾向を有しているものといえる。しかも概略的にいえば埼玉県の大都市周辺地域広域行政圏では現実の圏域内の市町村の緊密性ゆえに合併をはかるべきであり、埼玉県と茨城県ではゆとりある人々の日常生活圏と今後の総合的な環境の整備や福祉サービスの充実や地域経営を前提として、将来を見据えた形で市町村合併が実施されるべきである。しかし現実がそうした方向性を有していないところに、今後望ましい地方公共団体を設定するための戦略を考察する必要性を人々に訴えているのである。

五 合併協議会の設置に関する住民請求の実情とその結果

宮城県における仙台市と名取市の合併に関する住民発議は、名取市の住民を推進派と中立派と反対派に区分することとなった。結果的には古くから名取市に住む農業関係者に反対が多く、仙台市から名取市に移り住んだ新住民に合併賛成派が多いことや、仙台市長は合併賛成派であり名取市長は合併反対派であったことも、両市議会の結論を左右したことは疑いを得不い。「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」が住民による自主的合併の推進を保障する手段として創設した住民発議は、条例の制定改廃請求権や監査請求と同様に住民の五〇分の一以上の署

名で可能であることが逆に問題を拡大することになったことは否定できない事実であろう。

わずか住民の五〇分の一以上の署名ではこれが住民の意志を反映したものと評価することは困難であり、住民内部に意識の相違が顕在化していればいるほど内部対立を生むことになりやすい。このケースでも名取市住民は三派に分裂して対立したのであり、それぞれが署名運動を通じた数の力によって自己の主張の正当性の確保をはかったのである。しかも名取市住民の発議を仙台市議会が受け入れ、名取市議会が否決するという、理論的には好ましくない結果を生んだのも制度の脆弱性によるものである。たしかに合併協議会の設置は必ずしも合併に結びつくものではない、これまでの首長や議会の主導による合併協議会でも結論が出るまでに長期の年月がかかっていることは事実であるが、これだけの署名で相手方の議会や行政機構に影響を及ぼすことには若干の疑問を覚える。

わが国最初の住民発議による合併協議会設置の請求はこうした結末を迎えたのであるが、次に実施された埼玉県の政令指定都市建設を目指す浦和市と大宮市と与野市の三市合併に対する、上尾市と伊奈町住民による四市一町による同時対等合併のための合併協議会設置の住民発議は、浦和市と大宮市と与野市の議会によって拒否されたが、その後大宮市議会が四市一町による同時対等合併を容認する決議をしたことから問題は複雑になっている。この背景には小規模市町村を多数有する埼玉県の「彩の国地域創造プラン」がある。

国が埼玉県を九つの広域行政圏に区分しているのに対して、埼玉県は「彩の国地域創造プラン」を通じて県内を大きく五つの複合都市圏に区分し、それをさらに一三の都市圏に細分化した。この浦和市・大宮市・与野市・上尾市・伊奈町の四市一町を含む埼玉中央大都市周辺地域広域行政圏はそのまま中央複合都市圏となっているが、その内部はこの四市一町による中枢都市圏とその北部の県央都市圏と南部の県南都市圏の三つの圏域に区分されたのである。中

枢都市圏では「埼玉中枢都市圏首長会議」を設置し、昭和六〇年には「彩の国YOU And Iプラン」の基本構想を策定し、四市一町によるまちづくりを実施していたのである。

他方、政令指定都市建設をめぐる動きは、昭和六一年に浦和市と大宮市が業務核都市となった頃から活発化する。業務核都市の中心となるのが旧国鉄の大宮操車場跡地に建設されることになった「さいたま新都心」および隣接の官庁施設や民間業務商業文化施設等であった。旧大宮操車場跡地は浦和市と大宮市と与野市にまたがっており、これら三つの市の接着剤となる可能性を秘めた地域であった。さいたま新都心と隣接地域を核として、浦和市に埼玉県及び合併後の新市役所や議會を置き、大宮市を経済の中心地としようとするのが当初の構想であった。まさに浦和市をワシントンに、大宮市をニューヨークにすることが目指されたのである。これが当初の政令指定都市を目指すためのプランであった。

政令指定都市としての認可を受けるには確かに面積が小さいことは理解されていた。しかし四市一町が同時対等合併を目指すことになれば、圏域の中心は大宮市となる。三市合併であれば三市にまたがるさいたま新都心が中心となる。それゆえ大宮市が一段階の四市一町同時対等合併に理解を示し、浦和市と与野市は三市合併を先行させ、その後上尾市と伊奈町を吸収する二段階合併を主張したのである。本来、政令指定都市の建設を早急に目指すのであれば、「YOU And Iプラン」によるまちづくりも実施されていることから、四市一町による一段階の合併が重複をさけるためにも望ましい。しかしそれが一方的に大宮市の利益を拡大する可能性があるのであれば、浦和市と与野市の反対も理解できる。

ここでも合併にかかわる一地方公共団体のわずか五〇分の一の住民の署名で、当該合併協議会の設置が要求できる

ことが、合併に関わる全体の市町村の住民からみて極少数の者の署名による發議にすぎないことから問題を複雑にしているのである。極少数の者の署名による發議によって関係市町村の執行機関と議決機関が振り回されることが「市町村合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」制定の趣旨ではないはずである。たしかに埼玉県は国の設定した広域行政区画ではなく、独自に設定した行政区画による広域行政の推進を通じた合併を意図していることがうかがえる。それを単に政令指定都市の建設を目標に実施しようとしても問題はどのように大きいのであり、二一世紀までに政令指定都市建設を目指すのであれば、ここで何らかの大英断を、住民の意思を問いながら、関連する四市一町と埼玉県庁の協議を通じてくだす必要がある⁽³⁴⁾。

他方、茨城県の水戸市と常北町の合併に関する常北町住民の合併協議会設定の發議は、水戸市議会と常北町議会において了承された。しかし一部事務組合を見た場合、水戸市が加盟しているものは、し尿とごみのための大洗旭水戸環境衛生組合だけであり、ここに常北町は参加していない。他方常北町が加盟している事務組合は、隔離病舎を水戸市以外の三〇市町村で維持管理している水戸地区隔離病舎組合と、老人センターを水戸市以外の一五の市町村で維持管理している水戸地方広域市町村圏組合、それにし尿と放牧とごみそして国民宿舎と農業共済のために桂村と御前山村と七会村の四町村で設立している城北地方広域事務組合の三つである⁽³⁵⁾。このことからこの合併は財政的に豊かではほとんど独自に行政サービスを提供している水戸市に常北町が編入されることによって利益を得ようとする、常北町の一方的な合併の希望にすぎない。

全国一三位の八五市町村と全国一位の約三〇〇万人の人口を有する茨城県にあって、人口が一〇万人を越える市町村は、人口二四万人強の水戸市と、人口二〇万人強の日立市、人口一四万人強のひたちなか市とつくば市、人口一

三万人弱の土浦市の五市のみである。その中で水戸市とひたちなか市は隣接しており、日立市も東海村をはさんでひたちなか市と隣接しており、北関東・山梨地域に属する北茨城の中心地域を形成している。他方土浦市とつくば市も隣接しており、南関東に属する南茨城の中心地域を形成している。しかし茨城県全体では全国四位の可住地面積を有していることもあって、各市町村は明確な境界で分離している部分が多い。

市町村が接近し境界が不明確になりやすい埼玉県では、地理的あるいは社会的な関連性の強い隣接市町村をいかに統合していくかが課題となる。他方広範な地域に複数の市町村が点在する茨城県では、地域格差が大きい中心市と周辺市町村の間に、地理的な独立性と社会的な依存関係が併存しているのであり、いかに各地域の伝統や環境を維持しながら、効率的な事務の共同処理を可能とするための社会資本を整備し合併を推進して行くかが課題となろう。ここ数年間でもひたちなか市が常陸太田と那珂湊の合併によって誕生し、鹿嶋市が鹿島町と大野村の合併によって誕生しているし、そのまえにもつくば市が合併によって誕生している。

このように茨城県では区域の狭い市町村を合併によって広域化してきたが、その実態は全国規模から見てもまだ狭いといわざるを得ない。それゆえ茨城県は『自主的な合併の推進のために——21世紀に向けた地域づくり——』と題するパンフレットを作成して、合併の推進をはかうとしているのである。特に東京から一〇〇キロ圏ということもあって従来鉄道を中心に人口地域が形成されてきた現状をどのように改善するかが課題なのであり、そのための合併の仕組みと方向性を明確化する必要がある。特に水戸市が中核市をめざすか否かが、この地域の合併の方向性を決める標準となろう。⁽³⁶⁾

六 合併と分権の相關關係の稀薄さと今後の方向性

明治の大合併や昭和の大合併あるいは広域市町村圏の設定による機能的合併のいずれもが分権と結びつくものではなかった。しかし地方の分権の要求に対して、国は地方公共団体の区域の狭さや人口の少なさを理由に受け皿となる能力が欠乏しているとの理由によって分権を拒絶していたのであり、昭和の大合併やその後の一部地域における自主的合併が受け皿づくりとして実施されてきたのである。しかしこれまで中央省庁が権限の地方への委譲をかたく拒んできたことから、国会は「地方分権推進法」を制定したのであるが、この法律は分権の推進という努力目標は掲げてあるが具体的な方向性を示していない。

地方自治の充実に不可欠な権限と財源の地方公共団体への委譲を、中央省庁が作成する政府提出立法に頼ることは大きな問題がある。問題を発生もしくは継続させている当事者に改革案を作成させることは、改革を放棄したと同義である。それゆえ「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」の制定によって導入された、合併に関する住民発議制度は、自治権の主体である住民への権限の付与である点では高く評価できる。しかしそこには前述のような問題が見られるのであり、分権が保障されない合併を高く評価するものは少ないであろう。

イギリスでは地方公共団体の区域、権限あるいは財源等の見直しのような重大な改革の場合には王立委員会を通じて改革を実施している。また選挙区の改革等については行政委員会に改正案の作成を委ね、その答申に従って改革を実施している。「地方分権推進法」が地方分権推進委員会を設置し、その答申を通じて新たな分権の方向性を示そう

としていることは、イギリスの制度に近づいたことを示しているように思われる。ただしその場合でも地方分権のための受け皿づくりを理由として、全国を一律に政府主導によって上からの改革すなわち「平成の大合併」といわれるような合併の実施は回避すべきであろう。市町村を対象としてその区域から受け皿を云々することは、人口三三〇万人強の政令指定都市である横浜と、人口二〇〇人の青ヶ島村を同一視することにもなりかねない。市町村の性格は位置や人口や面積などによって多様である。それゆえ各市町村への事務配分は広域的地方公共団体である都道府県に任せるべきであろう。

これまで機関委任事務が中心であった都道府県を対象に、地方が実施可能な事務権限をひとまず都道府県に委譲し、いかなる事務を各々の市町村に配分するかは都道府県の判断に任せるべきであろう。たしかに身近な行政を住民の意思に基づいて実施するという理由から、ヨーロッパ大陸諸国では基礎的の地方公共団体の区域は狭いのが通例である。しかしイギリスではその基礎的の地方公共団体であるディストリクト・カウンシルは日本よりも区域は広い。また大都市地域ではカウンティ・カウンシルが廃止されたことによって、日本の政令指定都市よりも大都市の独立性は高いものとなっている。日本では都道府県に地方分権に関する委員会を設置し、国が「地方分権推進法」に基づいて地方に付与する事務の再配分とその他の地域のあり方を考察し、分権と合併に大きな関連性が認められる改革を断行すべきである。

国のことは国が、地方で実施可能なものは確実に都道府県に配分し、住民が都道府県を軸に、当該都道府県内の分権の方向性を決定できる方向に、政治システムを改革することが現在最も重要で可能な改革であると思われる。また地方自治法の改正によって新設された地方公共団体の組合の一種である広域連合が、都道府県に権限委譲を要請でき

るとする規定は、政令指定都市や中核市とはなり得ない地域にあっても、同様の権限委譲を受けることを可能とするものであり、主体性を重視する地域では広域連合を形成することで自治権を拡大すればよいのであり、そうでない地域は現状を維持すれば良いことになる。

「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」の制定は、地方自治法の改正による中核市の設置や広域連合の設置とほぼ同時期になされたものであり、日本では明治以来の伝統として、地方分権の推進と広域行政が連動したものであることを示したと断言できる。地方自治権を拡大し主体的な地域経営を実施し、魅力ある地域の建設に邁進するか、現状の維持を前提に落ち着いた地域を守るかといった、地域の主体性に応じた対応の可能性を今回の法律の改正は認めたものといえよう。広域化や産業化の推進が必ずしも地域の発展を保障するものではない。しかし地域の広域化が自治権の範囲を拡大する可能性が高いことも事実であり。こうした傾向を住民が理解すれば、宮城県や埼玉県や茨城県の例を出すまでもなく、各地でさまざまな形と目的を持った市町村合併が推進されることは疑い得ない方向性といえよう。

注

- (1) 遠藤文夫著「市町村の適性区域（1）」良書普及會編『自治研究』（第七十巻第四號、通巻八四二號）良書普及會 平成六年四月 一三頁。なお、「明治の大合併」は内務大臣訓令の翌年すなわち明治二二年に実施されたものであるのに対して、「昭和の大合併」は昭和二八年に三年の時限法として制定された「町村合併促進法」の制定から、昭和三十一年に五年間の時限法として制定された「新市町村建設促進法」の時限が経過するまでの八年間を要して実施されたものであり、大合併の完成年度からいえば昭和三六年ということになる。本論文では「明治の大合併」を明治二二年とし、「昭和の大合併」を昭

和三六年として考えていくこととする。

- (2) 筒井正夫著「農村の変貌と名望家」、坂野潤治他編『シリーズ 日本近現代史 構造と変動 2 資本主義と「自由主義」岩波書店 一九九三年 二二九頁参照。

- (3) 河合代悟著「明治初期の地方行政」 地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第一巻』 地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会 平成四年 三四五—六頁

- (4) 大石嘉一郎著「近代日本の地方自治」 東京大学出版会 一九九〇年 八頁

- (5) 高村直助著「産業革命と資本家的企業」 坂野他編、前掲書、三五頁

- (6) こうした事実を坂野潤治氏は「一九七〇年代において『民主化』の阻害要因となったものは、第一に軍部や旧軍人による東アジア侵略要求であり、第二に『殖産興業』の名で知られる上からの工業化であった」と論じている(坂野他編 前掲書 一四頁)のであり、日本の産業革命については、「日清戦争後か日露戦争後かの対立はあるものの、本巻の対象とする時期に、日本でも産業革命が完了したことでは、ほとんどの経済史家の意見が一致しているからである」とし、日本の産業革命の完了の時期を特定しているのである(坂野他編 前掲書 三一四頁)。

- 高村、筒井、前掲論文、坂野他編、前掲書、三五頁及び二三四—三三七頁参照。

- (7) 小路田泰直著『日本近代都市史研究序説』 柏書房 一九九一年 一四頁

- (8) 小路田 前掲書 一四頁

- (9) 小路田 前掲書 一四—一五頁

- (10) 筒井、前掲論文、坂野他編、前掲書、二四六—二四七頁参照。

- (11) 地方行政調査委員会議事事務局編『町村合併の理論と実際』、全国地方自治振興協議会、一九五一年、九九—一二二頁参照(なお内容については高木鉦作者「戦後体制の形成」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、一九八六年、八〇頁を参照した)。

- (12) 昭和の大合併の背景にはたしかに昭和十九年を初年度とする道路整備五か年計画があり、戦後復興と一般鉄道網や道路網の整備が存在したことが理解できるが、東海道新幹線と名神高速道路の建設が開始されたのは一九五九年であり、将来に向けた高速交通網の整備を前提とした意識も存在したことがうかがえる。

(13)

- (14) 当時のこうした状況に関しては、拙著「広域行政の必要性・可能性およびその限界」國士館大學政經學會編『政經論叢』（通号第九〇号）を参照されたい。
- (15) 高木、前掲論文、大森他編、前掲書、八一―八二頁、および坂田期雄著『地方自治制度の沿革』（現代地方自治全集）ぎょうせい、昭和五二年、二五二―二五八頁参照。
- (16) 林忠雄著「広域市町村圏についての一考察」良書普及會編『自治研究』（第四十八卷第一號）良書普及會 昭和四十七年一月十日發行 三五頁。これに続いて林氏は「市町村、殊に小規模町村は、もしこの再編成がなかったならば昭和三十年代の、急速な社会經濟の進展に伴う行政需要の量的増崇と質的転換に到底ついて行けなかったであらう。その時点になつて、再編成必至となつても、そのような困難に直面した中で、そうスムーズに合併や再編成が行われるものではない。たまたま困難に当面する以前に、期せずして準備体制の整備を完了していたという形で、この第二次の市町村再編成は予期せざる効果をもたらしたといえよう」（林 前掲論文 三五―三六頁）ということばで、昭和の大合併の効果を担当者サイドから高く評価している。
- (17) 佐久間疆著『地方自治講義』、第一法規、昭和五十一年、一〇五―一〇七頁参照。
- (18) 坂田、前掲書、四四九―四五二頁参照。
- (19) 林 前掲論文 四四頁
- (20) こうした日本における地方行政の傾向に関する参考資料については、拙論文「自治体としての市町村の再編」『政經論叢』（通号八九号）、「広域行政の必要性・可能性およびその限界」『政經論叢』（通号九〇号）、「日本型広域的地方自治制度の方向性」『政經論叢』（通号九二号）、「地方分権の推進と区域の適正化」日本大学法学部『政經研究』（大三三卷第一号）等を参照されたい。
- (21) 芳山達郎著「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律について 新たな国土体系の構築に向けて」地方自治制度研究会編『地方自治』（No 533）地方自治制度研究会 平成四年六月 一―二頁
- (22) 仙台市と名取市の合併問題に関しては一九九五年七月一日以降の『河北新報』の関連記事を中心に、他の新聞の記事等を利用し整理した。また人口等の数字については、財団法人 矢野恒太記念會編、『データでみる県勢1996年版 日本国勢協会地域統計版』、国勢社、一九九六年を参照した。

市町村の合併の特例に関する法律の改正と合併の実態（山田）

- (23) 浦和市・大宮市・与野市・上尾市・伊奈町をめぐる合併の動きに関しては、『埼玉新聞』と『読売新聞埼玉版』の関連記事を中心に整理した。また人口や面積等の数字については、矢野恒太記念会、前掲書を参照した。
- (24) 水戸市と常北町の合併協議会の設置に関しては『茨城新聞』の関連記事を中心に整理した。
- (25) 業務核都市と副次核都市については、市川宏雄・富士総研東京問題研究会著、『東京はこう変わる』、東洋経済新報社、一九九五年、二二―二三頁を参照した。
- (26) 茨城県南部には、土浦市、つくば市、古河市、石岡市、竜ヶ崎市、下妻市、水海道市、取手市、岩井市、牛久市、稲敷郡、新治郡、筑波郡、結城郡、猿島郡および北相馬郡が入る(国土庁大都市圏整備局編『首都圏シンフォニック・アーク構想』大蔵省印刷局 平成七年 一頁)。
- (27) 国土庁大都市圏整備局編 前掲書 一頁。なお同書では続いて北関東・山梨地域の特徴を、「特に最近では、新幹線等の東京圏の影響の増大、北関東自動車道等の交通施設計画の具体化にともなう立地条件の変化、観光レクリエーション利用の量的な拡大およびニーズの多様化といった新しい状況が生まれつつある」地域ととらえている。
- (28) ここで用いた数字は、矢野恒太記念会、前掲書の表を中心に整理したものを用いた。なおここでの埼玉県と茨城県の状況に対する評価はあくまでも数字によるものであり実態とは必ずしも一致しない。
- (29) 埼玉県の広域行政圏については、自治省行政局振興課監修、前掲書、三四―五三頁「埼玉県」の項を参照した。
- (30) 茨城県の広域行政圏については、自治省行政局振興課監修、前掲書、二八―二九頁「茨城県」の項を参照した。
- (31) 広域市町村圏の設定状況と大都市周辺地域広域行政圏の設定状況に関する平均値については、自治省行政局振興課監修、前掲書、六―七頁を参照した。
- (32) 長浜正寿著「地方自治と区域」、日本行政学会編『地方自治の区域』勁草書房、一九五七年参照。
- (33) 横道清孝・新妻政弘著「広域市町村圏の構造と広域的施策の実証分析」、良書普及會編『自治研究』(第七十巻第十二號)良書普及會、平成六年十二月十日発行参照。
- (34) 埼玉県のこうした動きに関しては、前述の各種新聞の他、埼玉中核都市圏首長会議編、『彩の国 YOU And I プラン』、埼玉中核都市圏首長会議、平成五年や、同会議発行のパンフレット、および埼玉県企画財政部企画調整課編、『埼玉県5か年計画』、埼玉県、平成六年等の出版物や、私が埼玉県庁と浦和市役所および大宮市役所において実施した聞き取り

調査の結果やその時にいただいた資料を中心に整理した。

- (35) 一部事務組合については、茨城県総務部地方課編集、『茨城県市町村概況 平成七年度版』、茨城県地方自治研究会、平成七年、三〇七—三一頁を参照した。

- (36) 茨城県のこうした動きに関しても埼玉県の場合と同様、前述の各種新聞や県の出版物の他、茨城県企画部企画調整課監修、『茨城県長期総合計画』、茨城県企画政策研究会、平成七年の他、私が茨城県庁と水戸市役所において実施した聞き取り調査の結果やその時にいただいた資料を中心に整理した。